

УДК 94(470.4)''18''

А.Н. БИКТАШЕВА

**ГУБЕРНАТОРЫ О РЕФОРМЕ МЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ  
НАКАНУНЕ ОТМЕНЫ КРЕПОСТНОГО ПРАВА**

канд. ист. наук  
Казанский (Приволжский) федеральный университет  
e-mail: biktashi@mail.ru

Статья посвящена изучению реформаторской деятельности российских губернаторов. Предметом анализа выступают должностные записки начальников губерний «о мерах реорганизации местного управления», составленные по поручению министра внутренних дел накануне отмены крепостного права в Российской империи.

*Ключевые слова:* губернатор, служебная инициатива, отмена крепостного права, реформирование местного управления.

Проблема организации эффективного управления отдаленными от центра регионами актуальна для России во все времена. Она напрямую связана с вопросами институционализации административного аппарата, рационализации его функций. В настоящее время в нашей стране воспроизведена губернаторская модель государственного управления. Казалось бы, такая реконструкция базируется на привлекательности и знании исторического опыта. Однако изучение исследовательской литературы и высказываний на эту тему современных политиков убеждает в том, что российское интеллектуальное сообщество слабо «владеет» данной темой. У нас до сих пор нет аналитического обобщения российского опыта губернского управления. Ощущается дефицит знания о характере взаимодействия губернаторов с центральной властью по вопросам реформирования местного управления. В данной статье исследуются губернаторские инициативы периода подготовки отмены крепостного права.

С внедрением в 1802 г. министерского управления служебные инициативы начальников губерний стали приобретать внутриведомственный, массовый характер. Свидетельством тому могут служить делопроизводственные материалы Министерства внутренних дел (губернаторские отчеты, служебные записки, полуофициальные письма), в которых фиксировался «персональный голос» губернатора. Фронтальное изучение документов «нисходящей» и «восходящей» коммуникаций в пределах даже одной губернии позволяет уловить изменения в направленности диалога властей, появление новых форм их взаимодействия.

К примеру, в решении крестьянского вопроса реформа государственной деревни подвела верховную власть к поиску новых идей. Их аккумуляция уже традиционно происходила в секретных комитетах [1, с. 34–122]. «Писать во власть» получили возможность и отдельные начальники губерний. Николай I своими

личными обращениями стимулировал поток их восходящих инициатив. Известно, что в 1848 г. в Секретный комитет был подан проект «приведения состояния крепостных людей в правильное положение» бывшего казанского военного губернатора С.П. Шипова. В нем предлагалось упорядочить повинности крестьян, «дать хорошее, во всем удовлетворительное, устройство властям местного управления», «установить правила перехода поселян из имения одного помещика к другому и причисление их в другие состояния», но при сохранении дворянского землевладения [2]. И впоследствии отставной генерал поддержал отмену крепостного права, безвозмездно передав бывшим своим крестьянам около 2,5 тыс. дес. земли.

В личном архиве еще одного казанского военного губернатора И.А. Боратынского (брат известного поэта Е.А. Боратынского) мною была обнаружена копия проекта освобождения крепостных крестьян. Он был адресован наследнику престола в 1849 г.<sup>1</sup> Документ начинался словами: «Вашему Императорскому Высочеству благоугодно было приказать мне изложить письменно некоторые мысли мои о возможности постепенного изъятия помещичьих крестьян из крепостного состояния». Проект И.А. Боратынского писался в поддержку «намерений правительства изменить образ отношений крепостных крестьян к их владельцам или даже совершенно изъять крестьян из крепостного владения помещиков». Автор выступал за постепенное разрешение крестьянского вопроса «без потрясений» и без нарушения прав «высочайше дарованных дворянству», предлагался поэтапный путь отмены крепостного права во избежание беспорядков. В проекте утверждалась априорность экономических интересов дворянства. Подробно проговаривался механизм отпуска крестьян за выкуп, но без земли. По мнению

<sup>1</sup> РГАДА. Ф. 1609. Оп. 1. Д. 145. Л. 1–8.

автора, отмена крепостного права должна была происходить добровольно и без участия государства в решении земельного вопроса. Думается, что подобные поручения могли выполнять лишь избранные губернские начальники. И то, что сразу два казанских губернатора были задействованы в работе Секретного комитета по обсуждению крестьянского вопроса под председательством цесаревича Александра Николаевича, может свидетельствовать об их принадлежности к доверенному кругу лиц царской семьи.

На этапе подготовки реформ 1860–1870 гг. губернаторские предложения по поводу предстоящих преобразований приобретали массовый характер. Важным шагом для отмены крепостного права следует считать секретное предписание министра внутренних дел С.С. Ланского от 20 октября 1856 г. «О расширении власти начальников губерний»<sup>2</sup>. Первоначально это предписание соответствовало мерам реорганизации местного управления, начало которым было положено созданием комитета о сокращении делопроизводства при МВД (действовал с 1853 по 1861 г.). Служебные записки губернаторов в ответ на это предписание должны были отражать общественный настрой накануне «эмансипации», региональную специфику, готовность губернаторов к посредничеству в проведении Великих реформ. В моем распоряжении имеются две такие записки: И. А. Боратынского о «содействии успешному ходу управления», которая была направлена на имя С.С. Ланского в феврале 1857 г.<sup>3</sup> и калужского губернатора В.А. Арцимовича «о причинах упадка губернаторской власти», поданная в июне 1858 г.<sup>4</sup> Судя по датам этих конфиденциальных посланий, они поступали министру внутренних дел на протяжении значительного промежутка времени.

Записка И.А. Боратынского была структурирована в соответствии с разделами «Наказа гражданским губернаторам» 1837 г., что должно было придать «расширению полномочий» губернатора правовой контекст, не сужая значение составленной служебной записки до частных рекомендаций. Текст был разбит на пять разделов: 1) По отношению к службе по определению от правительства и по выборам; 2) По охране дарованных законом прав и общественного благоустройства и благочиния; 3) По обеспечению народного продовольствия и общественного хозяйства; 4) По участию в делах Казенного управления; 5) По общеполицейскому управлению. Разделы в свою очередь разделялись на части, в каждом из них содержались обильные отсылки и рассуждения относительно действующего законодательства, касающегося губернских учреждений. Перечисленные объекты губернаторской деятельности, требующие, по мнению Боратынского, своего «расширения», служат еще одним наглядным подтверждением приоритета административно-полицейских полномочий губернатора.

<sup>2</sup> НА РТ. Ф. 1. Оп. 2. Д. 1205. Л. 1–1 об.

<sup>3</sup> Там же. Л. 4–48 об.

<sup>4</sup> ГАРФ. Ф. 815. Оп. 1. Д. 79. Л. 1–12.

«Расширение власти губернатора» казанский губернатор видел, прежде всего, в распространении утвержденных 28 января 1852 г. правил назначения и удаления чиновников, подведомственных губернскому правлению, и на уездных землемеров (подчиненных непосредственно Сенату и директору Межевого корпуса), и на «лиц, служащих по выборам дворянства, занимающих полицейские должности» (земские исправники, заседатели земских судов). Мотивацией этому предложению выступали частые злоупотребления перечисленных должностных лиц. Выход виделся в наделении начальников губерний правом предания их суду. На уездном же уровне казанский губернатор просил освободить главу губернии от излишней опеки городского самоуправления, придав ему большую самостоятельность «в общественных делах и нуждах».

Для сокращения «бесполезной переписки» предлагалось подвергнуть местную полицию реструктуризации. Для этого нужно было отказаться от выборной «полиции» крестьян (тысяцких, сотских и десятских) и, соответственно, от десятичной системы деления уезда. Он полагал более целесообразным поделить уезд на 4–8 полицейских участков, «смотря по местности или обширности уезда» и определить в эти участки полицейских надзирателей, подчиненных, в свою очередь, становым приставам. Становых же приставов следовало, по его мнению, сосредоточить в уездных городах.

С этим же предложением Боратынский обратился к императору, будучи еще ярославским губернатором, в 1845 г. [3, с. 207–208]. В своем ежегодном отчете он писал:

Я осмеливаюсь Всеподданейше донести Вашему Императорскому Величеству, что для пользы службы необходимо преобразование земских полиций с предоставлением лучших и удовольственных способов этой части важнейшего государственного управления...<sup>5</sup>.

На полях отчета была сделана помета:

Совершенно справедливо, ибо все распоряжения правительства, сколь ни благодетельны и мудры, остаются без успеха, потому что исполнение их лежит на полициях, которые ныне в самом жалком положении.

Получается, что по прошествии 12 лет местная полиция так и не подвергалась дальнейшему реформированию.

Составитель записки останавливался и на проблемах управления казенной деревней. К примеру, для прекращения затруднений в следственных делах в результате «болезненных и обременительных сношений с Палатой государственных имуществ» он предлагал подчинить окружные, волостные и сельские правления государственных имуществ начальникам губернии в той же мере, в какой находилась уездная полиция. Особое внимание уделялось возможностям губернатора изменять смету расходов земских повин-

<sup>5</sup> РГИА. Ф. 1281. Оп. 4. Д. 59. Л. 15–15 об.

ностей, принимаемую один раз в три года. В случае же появления экстренных расходов просил разрешения производить расход из остатков земского сбора.

В записке И.А. Боратынского много места было уделено вопросам реализации градостроительных программ. Начальник Казанской губернии выступал за увеличение самостоятельности губернатора в решении строительных задач. Предлагал предоставить право местным властям разрешать ремонт и постройку хлебных магазинов на суммы от 90 руб., производить строительные работы по утвержденным проектам и сметам на суммы свыше 300 руб. (не ожидая разрешения МВД), допускать ремонт и исправление зданий, а особенно мостов, повреждаемых паводком. Просил увеличить сумму, выделяемую для этих целей начальнику губернии от 150 до 1000 руб. и т.д.

Последняя часть документа касалась «праздношатающихся», «воров из мещан» и «ябедников». Об этой категории людей стоит сказать специально, поскольку Казань «славилась» своими «сочинителями просьб». В записке предлагалось официально учредить в губернских и уездных городах особые конторы, в которых было бы разрешено работать опытным чиновникам, поскольку поверенные большей частью сделали «из сего звания ремесло наживать на счет благосостояния верителей и чести судей». Иначе говоря, еще до введения судебных уставов (20 ноября 1864 г.) казанский губернатор просил легализовать адвокатские конторы и поставить их под контроль государства. Содержание и форма спускаемой МВД должностной записки для губернаторов были произвольными, поэтому ее предназначение каждый начальник губернии осознавал по-своему. Не трудно заметить, что казанский правитель сосредоточился на текущих административных проблемах, требующих своего разрешения, не вдаваясь в порождавшие их причины.

Записка калужского [4; 5], а в прошлом тобольского губернатора В.А. Арцимовича отличалась уже по громкому заглавию. Она была написана иначе. Начинаясь словами «Давно уже намечается у нас упадок значения Начальников губерний. Нет сомнения, что в архивах министерства хранится много рассуждений и проектов, касающихся расширения власти Губернаторов». Автор называет министра внутренних дел зачинателем изменения «в ныне существующем порядке управления губерниями». Для него очевидна польза практических замечаний, которые могли бы повлиять на изменение и дополнение законов, «определяющих круг и пределы власти губернаторов». Вместе с тем Арцимович убежден, что «губернатор как представитель высшей в губернии власти не может достигнуть полной самостоятельности и высокого значения, пока все учреждения не достигнут возможно лучшего устройства и правительство не освободится от узко-бюрократического элемента и не успеет искоренить к подкупам и казнокрадству. Настоящие причины упадка власти губернаторов глубоко лежат в недостатках нашего общественного быта и устройства»<sup>6</sup>. По мне-

нию ее составителя, причина «упадка власти» губернатора кроется в кризисном состоянии всей системы имперского управления. Вся последующая его аргументация основывалась на этой идее.

Виктор Антонович был убежден, «что возвышение власти начальников губерний зависит... от многих важных и существенных перемен, а именно от прекращения излишней централизации, усовершенствования органов местного управления, преобразования откупной системы и стремления к уничтожению сословных предрассудков». Он полагал, что

власть начальника губернии тогда будет иметь законную силу и важное значение, когда, с одной стороны, она будет поставлена в невозможность перейти в произвол и своеволие, а с другой, получит все средства и способы делать добро и пользу управляемым лицам, не стесняясь пустыми, замедляющими дел формальностями»; «при возвышении достоинства губернатора следует заботиться, чтобы оно не оставалось понятием отвлеченным»; «необходимо назначать на эту должность людей, коих репутация основана не на рутине, понятиях отставных или выслуге в военном звании, а на таких прочных убеждениях...»; «...придать действиям губернаторов некоторую известность и гласность, печатая во всеобщее обозрение сведения отчета их по управлению губернию... Благонамеренные начальники не могут опасаться гласности, ибо таинственность есть плод учения взяточников и казнокрадов»<sup>7</sup>.

Таковы были убеждения либерально мыслящего российского губернатора относительно необходимости радикальных перемен всей системы губернского управления.

Сравнивая приведенные документы, невольно осознаешь разницу между этими двумя губернаторскими записками. Она заключена и в подходах, и в стиле изложения. Очевидна разница авторских замыслов. Объяснением тому могут служить сроки подачи этих записок в МВД. Так, записка В.А. Арцимовича была написана летом 1858 г., на этапе публичного обсуждения предстоящих реформ. В ней ощущается масштабность политического мышления ее составителя. Ее содержание соответствовало духу предстоящих радикальных перемен.

Итак, к середине XIX в. административные инициативы российских губернаторов вышли за пределы отдельной губернии. Их интеграция стала осознаваться в верхах как самостоятельная сила. Свидетельством тому могут служить многочисленные должностные записки, на которые следовало реагировать. Инициированное Министерством внутренних дел посредничество начальника губернии между обществом и властью позволило некоторым из них стать проводниками отмены крепостного права в России, ощутить свое соучастие в политике правительства, проявить свою гражданскую позицию, стать субъектом политических решений.

<sup>6</sup> Там же. Л. 3 об.

<sup>7</sup> Там же. Л. 9–12.

## ЛИТЕРАТУРА

1. *Ружницкая И.В.* Законодательная деятельность в царствование императора Николая I. М., 2005.
2. *Долгов Е.* «Строитель по призванию»: (казанский губернатор С. П. Шипов) // Гасырлар авазы (Эхо веков). 2003. № 1/2. С. 135–142.
3. *Матханова Н.П.* Губернаторские отчеты и жандармские донесения как источник по истории российского провинциально-го чиновничества середины XIX века // Источники по русской истории и литературе: Средневековье и Новое время. Новосибирск, 2000. С. 204–236.
4. *Арцимович В.А.* «Близкое познание Сибири ныне необходимо»: доклад. 1852 г. / публ. подгот. Н.Н. Александрова // Исторический архив. 1996. № 5/6. С. 192–214.
5. *Гриценко Н.В.* Организация управления Тобольской губернией в конце XVIII – первой половине XIX века: Автореф. дис. ... канд. ист. наук. Омск, 2005.